

QUALE FUTURO PER IL TERZO «PIANO CASA» DEL VENETO ?

di Alessandro Calegari

E' notizia di ieri sera (24 gennaio 2014) che il Consiglio dei Ministri avrebbe deciso di impugnare avanti la Corte costituzionale la legge regionale n. 32 del 2013, meglio nota come terzo «Piano casa» del Veneto.

Dal breve comunicato di Palazzo Chigi (v. allegato), si apprende che il Governo avrebbe ritenuto violati gli artt. 3, 9, 97, 117 e 118 della Costituzione, accogliendo – come sembra - i rilievi di quanti avevano lamentato la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli Enti locali, l'invasione di competenze riservate allo Stato in materia di tutela del paesaggio e il pericolo di un eccessivo consumo di suolo.

Chi scrive aveva già segnalato le più evidenti criticità della legge regionale in un parere che, in ampio stralcio, è stato pubblicato a fine dicembre su Venetoius (<http://venetoius.it/piano-casa/gli-ammutinati-del-piano-casa-2>). In quello stesso parere veniva anche spiegato come le questioni di legittimità costituzionale della legge veneta sarebbero potute approdare all'esame della Consulta.

Una di quelle strade, come accennato, sembra essersi ora concretizzata con l'iniziativa del Consiglio dei Ministri; mentre resta ancora possibile che specifiche questioni di costituzionalità relative a singole norme possano essere sollevate nel corso di giudizi amministrativi, civili o penali la cui risoluzione dipenda dall'applicazione della legge regionale. Si pensi, ad esempio, all'impugnazione dinanzi al T.A.R. di un diniego di permesso di costruire o di un ordine impartito da un Comune, di non intraprendere le opere descritte in una d.i.a.. Ma il caso potrebbe anche riguardare un contenzioso civile tra due vicini, in tema di mancato rispetto delle distanze dai confini, ritenute derogabili dal «Piano casa», in quanto dettate dagli strumenti urbanistici e non poste direttamente da una legge dello Stato.

Proprio in relazione al fatto che la paventata incostituzionalità della legge regionale sarebbe potuta emergere in occasione dell'impugnazione di provvedimenti e atti comunali dinanzi al Giudice amministrativo, lo scrivente aveva espresso caute aperture nei confronti di quei Comuni che avessero deciso di esercitare con ragionevolezza la propria autonomia, operando delle scelte di tutela e valorizzazione delle specificità del proprio territorio, giustificate da obiettive ragioni di carattere urbanistico ed ambientale e non semplicemente dettate da un aprioristico rifiuto di applicare la legge, perché ritenuta lesiva delle proprie prerogative.

Della sostenibilità di quella opzione chi scrive resta persuaso anche dopo avere letto i commenti di quanti hanno messo in guardia dalle possibili responsabilità connesse alla “disapplicazione” della legge regionale, proprio perché l'idea avanzata in quel parere non era quella di disapplicare puramente e semplicemente la legge, ma di esercitare in modo

intelligente e pragmatico un potere che la legge sul «Piano casa» ha solo apparentemente soppresso, ma che costituisce in realtà espressione del più ampio potere di pianificazione che ai Comuni è tuttora riconosciuto dalla legge statale e regionale, prima ancora che dalla Costituzione, e che nessuna legge statale o regionale ha ancora abrogato.

Quell'opzione resta in piedi anche dopo la recente iniziativa del Governo, la quale, anzi, non può che rafforzare il convincimento che la legge regionale si sia spinta più in là di quanto potesse.

Una diversa e più radicale opzione è stata avanzata, come noto, da quei Comuni che hanno deliberato di disapplicare la legge regionale n. 32 del 2013, sul presupposto che la stessa si ponesse in radicale contrasto con la normativa europea in tema di valutazione ambientale strategica e, in specie, con la direttiva 2001/42/CE, recepita dal d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. <http://venetoius.it/piano-casa/gli-ammutinati-del-piano-casa-1>).

L'iniziativa non è soltanto espressione di una politica di protesta e di rifiuto, ma muove da un assunto teorico non privo di reale consistenza giuridica, vale a dire dal principio secondo cui le Amministrazioni pubbliche sono tenute a disapplicare le norme interne (statali e regionali) contrastanti col diritto comunitario (cfr.: Corte di giustizia, cause C-453/04, C-198/01, C-327/00; Corte cost. n. 389 del 1989; Cons. Stato, sez. V, n. 54 del 1996 e sez. VI, n. 3072 del 2006). Senonché, più che fornire il destro per abbandonare ogni prudenza e sposare decisamente la tesi della sostanziale inapplicabilità dell'intera legge n. 32 del 2013, il precedente induce a riflettere su un ulteriore potenziale profilo di incostituzionalità della legge regionale e a valutare come il tema della V.A.S. possa essere utilmente speso dai Comuni per recepire in modo differenziato il c.d. «Piano casa» regionale.

Il punto è che la disapplicazione della norma interna non può rappresentare l'obiettivo da perseguire, come si potrebbe essere indotti a pensare leggendo le citate delibere comunali, ma costituisce semmai la conseguenza della necessaria applicazione del diritto comunitario, in quanto prevalente sul diritto nazionale.

Va poi considerato che l'eventuale inosservanza del diritto comunitario da parte di una legge regionale può diventare ulteriore motivo di incostituzionalità della stessa, alla luce dell'obbligo di adeguamento oggi espressamente sancito anche per l'ordinamento regionale dall'art. 117, comma 5, Cost.. Di talché ai già evidenziati profili di contrasto con la Carta costituzionale della legge regionale n. 14 del 2009 (così come modificata dalla legge regionale n. 32 del 2013) si potrebbe aggiungere, appunto, la violazione delle norme europee che impongono la valutazione ambientale strategica di piani e programmi.

Da un lato, quindi, si può immaginare la disapplicazione della legge regionale come doverosa conseguenza dell'applicazione del diritto comunitario, ma sempre in relazione alle singole disposizioni contrastanti coi principi e le norme europei; dall'altro, si può immaginare che i futuri eventuali contenziosi promossi dai privati diventino l'occasione per sollevare, tra le altre questioni di legittimità costituzionale della legge regionale veneta, anche quella della

sua difformità rispetto al diritto europeo.

Tanto premesso, occorre anche ammettere che non è affatto scontata la possibilità di qualificare come piano o programma, secondo la definizione data dalla direttiva n. 42 del 2001 e dal d.lgs. n. 152 del 2006, la legge regionale n. 14 del 2009, come da ultimo modificata dalla legge regionale n. 32 del 2013. Perché, se è vero che anche i piani approvati con legge devono essere assoggettati a V.A.S., in base alle citate fonti normative, è altrettanto vero che la denominazione di Piano assegnata ad un complesso di misure non può ritenersi da sola sufficiente ad attribuire alle misure stesse natura programmatica.

Risulta innegabile, comunque, che le misure in questione appaiono idonee ad incidere, anche significativamente, sulla pianificazione esistente e, dunque, sugli stessi limiti di sostenibilità delle scelte urbanistiche che i piani esprimono, con la conseguenza che si avverte chiaramente la necessità che la loro attuazione sia preceduta da una valutazione dei potenziali effetti da esse prodotti sull'ambiente e sul territorio.

La conclusione viene indirettamente confermata proprio dalla legge regionale n. 14 del 2009, il cui novellato articolo 8 impone ai Comuni di aggiornare il quadro conoscitivo dei propri strumenti urbanistici sulla base degli ampliamenti consentiti applicando il «Piano casa», con ciò dimostrando l'incidenza che gli stessi producono sull'ambiente e sul territorio.

Se non proprio sul piano formale, dunque, l'ipotizzato contrasto tra legge regionale e diritto comunitario potrebbe operare sul piano sostanziale, avendo riguardo agli effetti prodotti dall'applicazione della prima, in contrasto con la *ratio* del secondo.

E' ragionevole affermare che, in un caso come questo la V.A.S. non possa mancare, così come è stato bene osservato, ma è anche possibile ritenere che essa non debba essere necessariamente riferita alla legge regionale, bensì agli atti di programmazione e pianificazione che i singoli Comuni potrebbero e dovrebbero, a questo punto, adottare per rendere in concreto applicabile la legge stessa. I quali atti si riducono, a ben vedere, a quelle delibere che, fin dall'entrata in vigore della legge regionale n. 14 del 2009, la Regione Veneto si era preoccupata di prevedere per garantire ai singoli Comuni di esercitare quel potere minimo di scelta che doveva e deve essere loro garantito, nell'ambito del governo del territorio, in forza dei principi costituzionali di autonomia, sussidiarietà e differenziazione.

Sottoponendo tali atti, e non la legge regionale, alla procedura di V.A.S. – o, quanto meno, alla c.d. procedura di screening, per verificare la reale necessità della valutazione ambientale – si ottengono, a ben vedere, due effetti positivi: si dimostra, da un lato, la necessità delle delibere comunali, le quali diventano a questo punto imprescindibili non solo per rispettare i principi costituzionali dei quali già s'è detto più volte pure in altra occasione, ma anche per garantire l'osservanza e, quindi, l'applicazione del diritto europeo; e si supera, dall'altro, la palese difficoltà ad inquadrare il Piano casa nell'ambito dei piani e a sottoporre ad una valutazione attendibile gli effetti di una legge che, diversamente, non sarebbero facilmente apprezzabili e quantificabili, vista l'eterogeneità delle situazioni e le infinite

possibilità di applicazione delle misure derogatorie e incentivanti nei diversi ipotizzabili contesti regionali.

Proprio l'espletamento della V.A.S., anzi, può fornire ai Comuni le ragioni di carattere sostanziale per giustificare la scelta di non applicare o applicare solo in parte nei loro territori le misure derogatorie previste dalla legge, in base ad una valutazione preventiva e differenziata della loro sostenibilità.

Nello specifico, si può immaginare che la deliberazione consiliare di recepimento della legge regionale possa essere articolata tenendo conto non solo delle peculiarità del territorio comunale, ma anche dei potenziali effetti delle singole misure derogatorie del «Piano casa», per stabilire quali tra esse possano essere immediatamente attuabili e quali debbano, invece, essere precedute dalla V.A.S. o dallo screening (effettuati non tanto sul singolo intervento edilizio, quanto sulle delibere consiliari di recepimento della legge), ma anche per distinguere le misure da escludere per la loro insostenibilità urbanistica ed ambientale da quelle che possono, al contrario, essere recepite, in tutto o in parte. Il tutto senza sposare posizioni estreme e preconette di assoluto rifiuto ad applicare la legge regionale, che potrebbero essere più difficili da sostenere in un eventuale giudizio, dove l'unica difesa possibile resterebbe quella della incostituzionalità della legge stessa.

Ed invero, non pare dubitabile che le suddette delibere di recepimento, in quanto dirette a stabilire le deroghe ammissibili ai piani urbanistici vigenti, finiscano per avere esse stesse una valenza pianificatoria. Donde la necessità di sottoporre tali atti deliberativi a V.A.S. o a verifica di assoggettabilità, ma anche una ulteriore risposta ai dubbi sulla ammissibilità di dette delibere, nel silenzio della legge regionale. Perché, se è vero che queste sono espressione del potere pianificatorio riconosciuto ai Comuni, non c'è più evidentemente bisogno di una norma che ne ammetta esplicitamente l'adottabilità, in quanto il potere di cui esse sono espressione è già ora riconosciuto ai Comuni dalla legislazione statale e regionale vigente. Basti considerare che l'art. 19, comma 1, d.l. 95 del 2012, conv. in l. n. 135 del 2012 (che riprende quanto già previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 267 del 2000) annovera tra le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. "la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale".

Né potrebbe la duplice abrogazione dell'art. 9, comma 5, della legge regionale n. 14 del 2009 e dell'art. 8, comma 4, della legge regionale n. 13 del 2011 essere interpretata come negazione esplicita del potere dei Comuni di stabilire il grado di applicabilità sul proprio territorio delle norme del Piano casa, dal momento che una siffatta interpretazione va senz'altro scartata, ove la lettera lo consenta, per rendere la legge regionale compatibile col dettato costituzionale e, comunque, ripudiata ove si accolga l'assunto che la necessaria applicazione della normativa europea sulla V.A.S. impone pure che i Comuni abbiano la possibilità di deliberare in quale modo applicare il «Piano casa» e che si debbano pertanto disapplicare le norme interne che tale potere avessero anche implicitamente ad escludere.

Sia consentito svolgere, a questo punto, alcune brevi considerazioni a margine del tema principale.

Le verifiche alle quali i Comuni devono ritenersi chiamati potrebbero non consentire agli stessi di deliberare subito e in via definitiva sull'applicazione del «Piano casa». Più verosimilmente, essi potrebbero decidere di intervenire per gradi, individuando da subito le misure immediatamente attuabili, perché prive di qualsivoglia impatto ambientale, e riservandosi di assumere poi una seconda delibera, concernente le altre misure ritenute ammissibili, quando avessero acquisito gli elementi per verificarne la sostenibilità.

Sembra ragionevole sostenere che, nelle more di tali deliberazioni, i Comuni potranno anche sospendere gli effetti delle denunce di inizio attività eventualmente presentate dai privati, in quanto gli interventi in deroga alle norme di Piano potranno essere attuati solo dopo che il Comune ne avrà decretato l'ammissibilità, anche a seguito dell'eventuale V.A.S. ritenuta necessaria. Ed è parimenti ragionevole ritenere che alle stesse d.i.a. si dovrà in definitiva applicare la disciplina vigente al momento di perfezionamento della fattispecie autorizzatoria, coincidente con la scadenza del termine di trenta giorni dato all'Amministrazione per verificare l'ammissibilità dell'intervento, e non già la disciplina vigente al momento della loro presentazione (in tal senso, cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, n. 6161 del 2013).

Il privato che avesse a temere un pregiudizio in ragione dell'eventuale inerzia dell'Amministrazione Comunale avrà invece a disposizione i rimedi risarcitori e sollecitatori rispettivamente previsti dagli artt. 2 e 2 *bis* della legge n. 241 del 1990 e dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo. Ragione per cui l'argomento della V.A.S. non potrà essere, ad avviso di scrive, utilizzato pretestuosamente per negare *tout court* l'applicazione del «Piano casa», ma neppure per ritardarne a tempo indeterminato il recepimento.

Al contempo, potrebbe essere interessante vedere come la struttura regionale competente ad esprimersi sulla V.A.S. dei piani urbanistici potrebbe reagire all'invio, da parte dei Comuni, delle deliberazioni aventi ad oggetto il parziale recepimento del «Piano casa» e delle relative valutazioni ambientali, perché potrebbe essere egualmente imbarazzante per tale struttura pronunciarsi nel merito di tali atti, contrastando lo spirito della legge regionale n. 32 del 2013, come pure rispedire tali atti al mittente, dichiarandosi incompetente a valutarne l'impatto ambientale, vale a dire a svolgere il compito precipuo per il quale essa è stata istituita.

Nella speranza che tutto questo non si riduca ad un'ulteriore occasione per accrescere l'incertezza del quadro normativo e alimentare il contenzioso, vanificando le buone intenzioni che stavano al fondo della legge regionale n. 14 del 2009, rimaste probabilmente travolte dalla crescente complessità del sistema e dalle logiche contrapposte dei troppi Enti che governano il territorio.

Alessandro Calegari